

LE MINISTÈRE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE DE 1899 À 1914

PAR

JEAN-PHILIPPE DUMAS

INTRODUCTION

Pour comprendre de manière dynamique les changements qui affectèrent les structures du ministère du Commerce et de l'Industrie pendant la période concernée, son évolution a été rapportée à celle des conceptions politiques, économiques et sociales. Pour mieux inscrire dans le temps cette recherche, ont été aussi abordées l'évolution de la pratique gouvernementale et celle du métier administratif. Enfin, on s'est efforcé de définir de manière chronologique les grands axes de la politique gouvernementale dans les domaines d'attribution du ministère.

La nécessité de lier les aspects juridiques, politiques et administratifs justifiait le choix du temps moyen. L'année 1881, date de l'autonomie du ministère du Commerce, auquel était auparavant attaché l'Agriculture, peut être considérée comme celle à partir de laquelle Gambetta, créant deux nouveaux ministères, signifie aux républicains qu'il est temps de se préoccuper d'adapter les structures de l'administration aux objectifs de la République. 1899, qui voit les buts du ministère du Commerce se métamorphoser entre les mains du premier socialiste à avoir été titulaire d'un portefeuille sous la III^e République, Millerand, marque l'entrée du ministère dans l'ère moderne et ses difficultés, qui se manifestèrent lors de la crise du « statut des fonctionnaires ».

SOURCES

La commission du Budget de la Chambre des députés exerce une influence sur les ministres. Les rapports annuels délivrés par celle-ci à l'occasion de l'examen du budget du ministère du Commerce dépassent parfois quatre cents pages ; consultables dans la série dite des *Impressions parlementaires*, ils comportent toujours deux parties : d'une part, un exposé général sur la situation commerciale de la France dans le monde, assorti de remarques sur le rôle que devrait y tenir, à l'intérieur comme à l'extérieur, le ministère du Commerce ; d'autre part, l'examen détaillé des chapitres du budget du ministère, qui est l'occasion de faire un bilan, parfois étendu, sur les activités de ce dernier.

L'évolution des structures du ministère peut être suivie à l'aide de l'*Almanach national* et du *Journal officiel* où se retrouvent les décrets fixant l'organisation de l'administration centrale (effectifs, traitements, recrutement, discipline). L'étude systématique des dossiers personnels de l'administration centrale (Archives nationales, F¹²) complète l'information.

PARTIE PRÉLIMINAIRE

LES DÉBUTS DU MINISTÈRE DU COMMERCE :
LE MINISTÈRE DES QUESTIONS DOUANIÈRES

Les origines : de Colbert à Gambetta. – Le second Empire disposait d'un ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics doté de vastes compétences économiques ; mais les Travaux publics prirent leur indépendance en 1869 pour connaître bientôt un grand développement (plan Freycinet). Le futur ministère du Commerce y perdit toute compétence économique.

On peut diviser les domaines d'attribution du ministère du Commerce de 1881 en deux groupes. Le premier et le plus politique est celui de la question commerciale (questions douanières, traités de commerce et développement du commerce français à l'étranger) ; le second est constitué de toutes les lois prises depuis la Révolution, en vue, généralement, d'une réglementation ou d'un développement du commerce et de l'industrie, dont l'application ou le contrôle sont confiés au ministère (poids et mesures, travail des enfants et filles mineures, C.N.A.M.,...). Des conseils ou comités (Conseil supérieur de l'enseignement technique...) se chargent du suivi de ce second domaine, en raison de son caractère plus technique que politique : le ministre n'y intervient le plus souvent que pour prendre la décision.

L'autonomie du ministère du Commerce. – À la fin des années 1870, on assiste à une renaissance de la question commerciale autour du débat : libre-échange (le système en vigueur) ou protection ? Gambetta, qui voulait créer un ministère de l'Agriculture, détache ce service du ministère du Commerce et fixe comme but à ce dernier de s'occuper désormais davantage des questions douanières.

Ce domaine représentait en effet la part la plus importante du travail du ministre du Commerce, qui négociait souvent lui-même les traités de commerce.

De l'importance des questions douanières dans le choix des ministres. — Rouvier, député de Marseille et libre-échangiste, Legrand, député du Nord et protectionniste, Tirard, spécialiste reconnu des questions douanières, sont les premiers ministres du Commerce. Ils témoignent chacun de l'importance que prit soudainement la question commerciale au début de l'ère républicaine. Mais, par la suite, le président du Conseil préféra choisir pour ce portefeuille des personnalités moins engagées dans ce débat. Commerçants et industriels, la « clientèle » traditionnelle du ministère, ne savaient que s'affronter inutilement en ce domaine ; ce furent d'ailleurs les agriculteurs qui firent pencher la balance en faveur de la protection en 1892.

Un ministère à la recherche de lui-même. — Gambetta avait lancé le débat de l'engagement des républicains dans les questions sociales en créant un ministère des Arts. Celui-ci devait servir de vaste laboratoire aux réformes à effectuer en ce domaine, mais il fut supprimé dès la chute du « grand ministère ». Avec Lockroy, qui change l'intitulé du ministère pour celui de ministère du Commerce et de l'Industrie, en 1886, après lui avoir adjoint la tutelle des syndicats professionnels, le ministère s'engage dans le domaine social, alors qu'au début des années 1880, en raison de la dépression économique, il s'était surtout préoccupé de redynamiser notre commerce d'exportation en créant des périodiques spécialisés pour les exportateurs et un service de renseignements commerciaux.

PREMIÈRE PARTIE

DES CERTITUDES AUX INCERTITUDES

CHAPITRE PREMIER

LE PASSAGE DE MILLERAND

De 1886 à 1892, les ministres du Commerce et de l'Industrie s'efforcèrent de développer différentes initiatives dans le domaine du travail. Elles eurent comme point d'orgue l'exposition d'économie sociale à l'Exposition universelle de 1889. Jules Roche créa en 1891 un service d'enquête rattaché au ministère, l'Office du travail, qui fut peuplé en grande partie d'ingénieurs des ponts et chaussées, par crainte d'une administration centrale jugée paperassière. Dans les années qui suivirent, quelques ministres essayèrent, par des réorganisations, de faire s'orienter l'administration centrale vers les questions du travail, mais comme, d'un ministère à l'autre — et les ministres se succédaient à un rythme élevé — des impulsions

différentes étaient données, le ministère du Commerce n'eut pas à proprement parler de politique réellement définie. Pendant la période qui s'étend de 1892 à 1899, le seul ministre à être resté en place relativement longtemps fut Henry Boucher (cabinet Méline) qui accentua la fonction commerciale du ministère et créa, dans ce domaine, l'Office national du commerce extérieur, toujours par crainte de l'inefficacité de l'administration centrale.

Le retour à une politique du travail. – En août 1899, un peu plus d'un mois après son arrivée au pouvoir, Millerand entreprit de redistribuer l'administration en fonction des nouvelles priorités qu'il voulait fixer au ministère. Cette mesure présentait la particularité de s'appuyer sur les réorganisations tentées par ses prédécesseurs ; ce fut un des gages de son succès. Le ministère disposa alors d'une direction du travail, qui existait déjà en partie, et d'une division de l'assurance et de la prévoyance sociale, qui était nouvelle et devait lui permettre de mettre en œuvre l'importante loi qui avait été votée en 1898 sur les accidents du travail.

L'originalité de la politique de Millerand tient à ce que, à la différence de ses prédécesseurs, il prit des mesures à deux niveaux. Alors que ceux-ci se contentaient de prendre des décrets d'ordre administratif dans les domaines ordinaires (quand une loi leur en donnait la faculté) ou pour modifier l'organisation interne de leur administration, Millerand prit des décrets auxquels il entendit donner une portée beaucoup plus générale (conditions de travail...) : c'était donner un rôle nouveau à sa fonction. De même, s'efforça-t-il de donner de nouvelles missions au ministère (administration centrale et services extérieurs) en lui demandant essentiellement d'anticiper les besoins des ouvriers dans certains domaines et d'assurer auprès d'eux un rôle d'écoute et de conseil. Millerand entendait bouleverser les pratiques routinières d'une administration qui était jusque-là coupée de l'extérieur.

Une priorité méconnue, l'enseignement technique. – Millerand, qui avait étoffé la direction chargée de l'enseignement technique, voulut accélérer la politique de développement de celui-ci. Dans ce domaine, il dépendait en partie de la Chambre qui octroyait les crédits, mais, plusieurs fois, Millerand passa outre à son avis en décidant de dépenses sans avoir obtenu l'accord préalable de cette dernière. Un des aspects les plus neufs de sa politique tient à ce qu'il demandait à son administration de veiller à l'introduction des découvertes nouvelles dans les programmes d'enseignement, ainsi qu'aux conditions de vie des élèves. Auparavant, les établissements d'enseignement dépendant du ministère vivaient en circuit fermé. Millerand les voulut désormais soumis davantage à la tutelle de l'administration du Commerce. Il prit également des mesures pour améliorer les traitements des petits employés et des ouvriers de ces établissements, dans l'idée de montrer l'exemplarité de l'État en ce domaine.

D'autres questions. – En octobre 1900, Millerand réorganisa à nouveau l'organisation de l'administration centrale. En compressant la direction du commerce et la direction de l'industrie pour en faire une petite direction du commerce et de l'industrie, avec deux chefs de bureaux seulement, il avait achevé de rendre irréversible l'orientation vers le travail qu'il avait voulu donner au ministère ; Millerand a été, sur ce point comme sur d'autres, servi par la longévité du cabinet dont il fit partie. Faute de services suffisants, la politique commerciale se trouva arrêtée. Tirant parti du débat qui s'était développé à la fin de la décennie précédente à propos de l'impression des brevets d'invention, Millerand créa un Office national de la propriété industrielle au C.N.A.M., avec les services compétents

de l'administration centrale, ce qui lui permit de récupérer des locaux pour les services qu'il entendait voir se développer.

La politique de Millerand a pu être menée au prix de la mise en retraite d'un certain nombre de hauts fonctionnaires de l'administration centrale. Millerand n'a pas pris de mesure en faveur du personnel de l'administration centrale que, sur ce point, il semblait un peu mépriser ; il lui demandait essentiellement de se mettre au travail. Par contre, il développa une politique de contact avec les ouvriers des plus inédites pour un ministre du Commerce.

CHAPITRE II

UNE SUCCESSION DIFFICILE

La continuation d'une politique. — Une politique d'austérité vint mettre un terme à quelques années de développement des dépenses. Rouvier, ministre des Finances puis président du Conseil, s'efforça de développer, en matière de dépenses engagées, le contrôle de son administration sur celle du Commerce ; des projets furent arrêtés nets, des primes et gratifications supprimées ; le petit personnel (essentiellement celui des services extérieurs), pour qui ces dernières représentaient une source importante de revenus, fut le plus touché. On parla lors de la discussion des budgets de « dépenses productives » répondant à des « devoirs sociaux » au nombre desquelles figuraient la politique du travail et l'enseignement technique qui furent finalement en partie épargnés par les mesures de rigueur.

Les ministres qui succédèrent à Millerand ne tentèrent pas de reprendre les projets politiques qu'il avait lancés (retraites ouvrières), mais on continua à réfléchir dans le cadre des axes qu'il avait fixés : enseignement technique et travail. Depuis la loi de 1892, l'initiative du développement des écoles pratiques de commerce et d'industrie (qui dépendaient du ministère du Commerce) appartenait aux municipalités, ce qui ne permettait pas au ministre de mener une politique. Dubief, ministre du Commerce en 1905, déposa un projet de loi visant à résoudre cette difficulté ; il y proposait également l'instauration d'un système de cours professionnels obligatoires pour résoudre la crise de l'apprentissage, mais son initiative, souvent citée comme référence, n'avait toujours pas été votée en 1914.

Le retour des questions économiques. — Des phénomènes nouveaux, comme celui des cartels, laissaient apparaître, en plus d'un certain vide juridique sur ces questions, l'absence de services compétents pour rédiger des lois en ce domaine. On mettait en cause également la compétence de l'administration dans la rédaction d'un important décret sur les sociétés d'assurance sur la vie. Alors que l'O.N.C.E. consacrait la réussite de la politique commerciale du ministère, celui-ci ne parvenait pas à saisir l'ampleur des nouveaux problèmes économiques ; il faut dire que rien ne le lui permettait.

D'autre part, l'absence totale de politique du personnel, qui faisait suite aux mesures incomplètes décidées en 1892 et non perfectionnées depuis, plaçait l'administration centrale du ministère dans une situation explosive, alors que les cabinets avaient pris de l'ampleur, que les radicaux étaient au pouvoir et que des diminutions de traitement avaient été décidées.

DEUXIÈME PARTIE

LA SÉPARATION DES DOMAINES POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

CHAPITRE PREMIER

STRUCTURES ET MODÈLES : ENTRE STABILISATION ET RENOUVELLEMENT

Au lendemain de la création du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. – Poursuivant l'œuvre de Millerand, Clemenceau décida de la création d'un ministère du Travail à partir de deux directions du ministère du Commerce, de l'Industrie et du Travail (selon l'intitulé qu'il avait pris dans le cabinet Sarrien). En compensation, il rattacha une partie des questions de marine marchande au Commerce, qui se retrouvait ainsi avec trois directions : personnel et marine marchande ; affaires commerciales et industrielles ; enseignement technique.

Les éléments du désarroi des hommes politiques. – Jean Cruppi, ministre du Commerce de Clemenceau, critiqua dans un ouvrage qui fit date l'inorganisation économique de l'État. Devant l'incapacité des hommes politiques (qui étaient autrefois les moteurs du changement dans les ministères) à prendre en main ce problème, il laissait présager que ce pourrait être à l'administration d'y apporter une solution. Cependant, lui-même n'y croyait pas encore : elle était, d'après lui, dans une situation de blocage qui tenait, d'une part, à ce que les commissions et conseils supérieurs, devenus purement honorifiques, ne suffisaient plus en général à assurer le progrès des domaines dont ils avaient la tutelle et, d'autre part, à la situation de conflit larvé dans laquelle certains ministères vivaient les uns par rapport aux autres. Cruppi proposa de remédier à cet état de fait par l'instauration de petites commissions de spécialistes chargées de se concerter sur des problèmes précis. C'était poser de façon nouvelle la question de l'élaboration des mesures techniques. Certains députés abondèrent par la suite dans le sens des critiques de Cruppi, mais sans relever ce dernier point. Les ministres qui lui succédèrent, choisis davantage pour leur personnalité que pour leur compétence en ces matières, ne développèrent pas les initiatives qu'avait entreprises Cruppi.

L'administration prend le relais. – L'immobilisme apparent dans lequel vivait le ministère, qui résultait en partie de la stabilisation de ses activités autour des trois pôles définis par ses directions, commença à se fissurer à la veille de la guerre de 1914. Depuis la création du ministère du Travail, le ministère du Commerce ne disposait plus d'organisme d'enquête, or l'insuffisance des statistiques sur lesquelles reposait une grande partie de la connaissance de l'économie (statistiques des importations et des exportations) apparaissait chaque jour plus criante. Fernand Chapsal, directeur des affaires commerciales et industrielles, et François Simiand, bibliothécaire du ministère, se préoccupèrent d'essayer d'établir une statistique de la production.

CHAPITRE II

UNE POLITIQUE DU PERSONNEL

Plusieurs décrets furent pris au début de 1909 en faveur du personnel. Ils modifiaient de fond en comble sa condition. L'échelle des traitements des rédacteurs était revalorisée à la hausse alors que celle des expéditionnaires, qui avaient été particulièrement favorisés en 1892, était révisée à la baisse. Le nouveau système sur lequel reposait désormais l'administration tenait en deux nouveautés : introduction d'un avancement à l'ancienneté et instauration de conseils de discipline. Le personnel de service fut également touché par ces mesures et bénéficia désormais d'une situation moins précaire. Les pouvoirs du directeur du personnel furent renforcés pour lui permettre d'avoir des initiatives cohérentes en ce domaine : une des conséquences en fut que le ministre perdait la liberté dont il disposait, en dépit des règlements, depuis 1879, date de la suppression du poste de secrétaire général du ministère, vis-à-vis du personnel. La mise en œuvre de ces mesures fut assez lente. Mais, à la veille de la première guerre mondiale, on constate nettement que l'esprit de l'administration a changé : des garçons de bureau attaquent une décision du ministère devant le Conseil d'État, ce qui aurait été inconcevable auparavant. La politique du personnel est enfin devenue une question à part entière, et une question compliquée par les nombreuses mesures prises alors en ce domaine.

CHAPITRE III

LA GESTION DES DOSSIERS

L'enseignement technique. — À la suite du passage de Guist'hau du portefeuille de l'Instruction publique et des Beaux-Arts à celui du Commerce, quelques mesures furent prises pour débloquer le conflit qui opposait les deux administrations. Il semble que la collaboration ait été bonne entre le ministre et le Conseil supérieur de l'enseignement technique. La diversité des mesures prises à cette période paraît témoigner du fait que la politique était convenablement suivie.

Le développement du Commerce extérieur. — Cruppi critiquait l'insuffisance des effectifs de l'administration centrale et des moyens de l'O.N.C.E. Par contre, il s'affirmait satisfait de la création des attachés commerciaux et de l'autorisation reçue par les consuls de correspondre directement avec le ministère du Commerce.

La question du commerce extérieur et des expositions. — La loi de 1898 a eu beau permettre le développement des chambres de commerce, ces dernières se heurtaient toujours à la complexité des circuits administratifs. En fait, malgré les progrès signalés, l'économie intérieure n'intéressait toujours qu'à peine le ministère ; la création d'une commission des expositions par Massé, avec les crédits dégagés par le rattachement des services de la marine marchande au ministère de la Marine, en est un témoignage : à la veille de la Grande Guerre, Massé prit une mesure aux motivations purement politiques, signe de l'importance nouvelle prise par les groupes d'influence à la Chambre. Ce retour nostalgique sur les fastes du

passé augurait des difficultés économiques qu'allait bientôt rencontrer une France qui était peu préparée économiquement à engager un conflit avec l'Allemagne. Le parcours de certains anciens membres du ministère pendant la Grande Guerre incite à penser que c'est plus la valeur individuelle que la qualité des structures, qui a permis à la France de tenir pendant ce conflit.

CONCLUSION

On doit souligner la puissance dont disposait, au sein d'un ministère, l'élément politique sur l'administration proprement dite. La personnalité du ministre pouvait jouer un rôle profond sur l'évolution de son administration. Les deux éléments étaient très liés dans les institutions de la III^e République ; la crise politique du début du XX^e siècle entraîna une crise profonde de l'administration qui ne se limita pas au seul problème du « statut des fonctionnaires ». Les rapports de ces deux acteurs de l'action des ministères semblent avoir profondément évolué entre 1881 et 1914. On est passé ainsi d'une structure verticale du pouvoir à une structure beaucoup plus horizontale. Mais l'administration a été fauchée en pleine mutation par la Grande Guerre ; bien des phénomènes de renouveau apparus avant 1914 ont dû s'évanouir pendant ce drame, et l'étude de l'administration en 1918 devrait sans doute repartir sur des bases nouvelles.

ILLUSTRATIONS

Caricature de Millerand pendant son passage au ministère du Commerce. – Portraits de vingt-sept ministres du Commerce entre 1881 et 1914.

PIÈCES JUSTIFICATIVES

Compte rendu de l'inauguration de l'Exposition universelle de 1900, publié dans le *Moniteur officiel du commerce*. – Lettres d'employés révoqués du ministère. – Arrêtés fixant les attributions des bureaux de l'administration centrale du ministère en 1899 et 1912.
